

Las dificultades de la consolidación de la paz y la democracia:
***el caso de Mozambique*[1]**

Francisco Rey Marcos
Analista del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid

La trayectoria de Mozambique después de la firma de los acuerdos de paz en 1992 y la celebración de las primeras elecciones en 1994, puede calificarse como positiva. Desde entonces, el proceso de construcción y consolidación de la paz ha seguido su curso y, aunque los problemas han sido y son muchos, Mozambique no ha vuelto a la senda de la violencia, ha realizado drásticas reformas económicas y su situación ha sido presentada por muchos organismos internacionales como "historia exitosa" (*success story*), como una de las pocas experiencias de pacificación que se han afianzado en el continente africano. Esta apreciación hay que ponerla en el contexto de que en aquellos mismo años se negociaron otros acuerdos de paz, como en Angola, que fueron incumplidos por las partes, reabriéndose el conflicto.

Sin embargo, la formalización de la paz no trajo la mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población y el llamado "dividendo de la paz" no ha dejado en estos años un saldo muy positivo en los sectores más pobres del país. La economía ha crecido a una media del 8% anual pero no se ha conseguido reducir el índice de pobreza, que sigue siendo unos de los más altos del mundo. La pobreza absoluta ronda el 60% y en las zonas rurales la economía es de subsistencia y extremadamente dependiente de las condiciones climáticas, que en los últimos años han sido muy malas.

Mozambique ha sido uno de los países que ha seguido más fielmente los postulados de los organismos financieros internacionales, pero las severas políticas de ajuste, unidas a un acelerado proceso de privatizaciones, han tenido un elevado coste social. Los datos macroeconómicos han mejorado, y eso es del agrado del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), pero, a la vez, ha traído consigo un aumento de la desigualdad que es casi abismal entre los sectores de población residentes en la capital Maputo y los que viven en zonas rurales. Al mismo tiempo, la extremada dependencia de la ayuda externa (más del 60% de los fondos manejados por el gobierno proviene de la ayuda internacional) hace a la economía muy vulnerable y dependiente y, según muchos analistas, es una de las causas del aumento de la corrupción[2].

Por ello, pese a la apariencia de proceso consolidado y ejemplar de rehabilitación posbélica y al aura de historia exitosa, Mozambique vive una situación de paz frágil. La consolidación de la paz y la democracia están aún pendientes y algunas variables del próximo futuro pueden ser elementos de riesgo en este proceso. Todos los analistas coinciden en que la democracia en Mozambique es muy formal y poco profunda y que eso es, en si mismo, un factor de riesgo importante, ya que provoca la exclusión de numerosos sectores de la población. Por eso, trataremos de resumir algunos de los factores generadores de conflicto y de valorar sucintamente la posibilidad de degeneración en conflictividad violenta[3].

---

[1] El presente artículo está basado en el Informe *"Cooperación para el desarrollo y prevención de conflictos: la cooperación holandesa con Mozambique",* realizado por el autor en un proyecto conjunto del Centro de Investigación para la Paz (CIP) y el IECAH que contó con apoyo de la Embajada de los Países Bajos en España. El trabajo de terreno se desarrolló durante el año 2004.
[2] Ver los numerosos trabajos de Joseph Hanlon sobre este tema. Especialmente Hanlon, Joseph, *Are donors to Mozambique promoting corruption?*, paper presentado en la Conferencia "Towards a New Political Economy to Development" Sheffield, julio, 2002.
[3] Una descripción y discusión más profunda puede verse en el informe citado.



1. Factores sociales, geográficos y económicos.

Las diferencias Sur versus Centro-Norte. Esta división entre las provincias de Maputo, Inhambane y Gaza, en el Sur y las del Norte y Centro (Nampula, Cabo Delgado, Niassa, Manica, Tete y Zambezia fundamentalmente), tiene sus orígenes en la época de la colonia portuguesa, pero se ha consolidado como una división geográfica, económica y política de gran importancia.

El sur se percibe como zona del Frente de Liberación de Mozambique (FRELIMO) mientras que la Resistencia Nacional de Mozambique (RENAMO) ha obtenido sus mejores resultados en el centro y norte. Las inversiones se han centrado en el sur, y la falta de visión estratégica y a largo plazo del proceso de construcción nacional, ha hecho que algunas inversiones previstas que mejoraran las comunicaciones norte – sur, no se hayan realizado. El resultado es que el norte ha sido relegado de las prioridades del país pese a su potencial agrícola. Esto se ha convertido en un elemento fundamental de la lucha política. El 25% de la población vive en el sur (el 6% en Maputo) pero se beneficia del 47,6% del PIB[4].

Las diferencias urbano–rural. La división urbano rural se ha acrecentado en los pasados años y tiene diversas implicaciones. El apoyo a RENAMO es básicamente rural y el FRELIMO está más asentado en las ciudades. El 70% de la población vive en el campo, donde se sufrieron las mayores atrocidades de la guerra. Numerosos sectores de la población rural viven ajenos completamente a los servicios, deficientes, del estado y el gobierno no ha logrado hacer llegar muchos de los recursos sociales básicos de salud y educación, entre otros campos[5].

El problema de la tierra. Aunque la propiedad de la tierra pertenece al Estado, y este es uno de los pocos restos de la época socialista, el complicado sistema de reconocimiento de concesiones y las nuevas cesiones a granjeros procedentes de Zimbabwe o Sudáfrica han hecho crecer este problema y el malestar de muchos agricultores.

Divisiones étnicas. La etnicidad en Mozambique está profundamente ligada a la división geográfica. Siempre ha tendido a minimizarse la importancia de estas divisiones en el país y, de hecho, el FRELIMO siempre ha presentado la integración de todas las etnias como uno de sus grandes logros, tras las divisiones creadas en la época colonial.

Exclusión social y económica. El crecimiento macroeconómico de los últimos años no ha beneficiado sino que ha excluido a muchos sectores de población. El que esta variable desemboque o no en conflictividad más abierta dependerá de los resultados del PARPA[6] y de otras medidas de redistribución que puedan tomarse desde el gobierno. La necesidad de profundizar los lazos entre desarrollo económico para todos y consolidación de la democracia son claros en Mozambique, donde mucha gente aún espera los frutos del dividendo de la paz.

2. Factores político institucionales.

Todos los análisis coinciden que en este ámbito se sitúan los principales riesgos para el proceso de consolidación de la paz, la democracia y el desarrollo.

---

[4] Batley, Richard, *Mozambique: a Country Case Study*, Documento preparado para la Task Force del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre prácticas de los donantes, Paris septiembre de 2002.
[5] Grobelar, Neuma and Lala, Anicia, *"Managing Group Grievances and Internal Conflict: Mozambique Country Report", Working Paper* nº 12. Clingendael Institute for International Relations. Países Bajos, Junio 2003.
[6] Plan de Acción para la Reducción de la Pobreza que sigue el modelo de los PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers) propuestos por los organismos donantes.



Gobierno exclusivo y exclusivista. Desde las primeras elecciones se consolida un sistema de poder que sigue la regla no escrita según la cual "el que gana, gana todo" que ha permanecido sin cambios hasta ahora. Los procesos de descentralización, desconcentración y, tal vez, de camino hacia una federalización aparecen como claves en la construcción de un modelo sostenible y gobernable de Estado. El monopolio del poder por parte de FRELIMO ha creado numerosas redes de clientelismo y ha llevado al crecimiento de la corrupción. Recientes medidas de incorporación de autoridades tradicionales pueden jugar un papel positivo en el proceso descentralizador del ejercicio del poder. El triunfo del FRELIMO en las elecciones de finales de 2004, pese a las acusaciones de fraude por parte de RENAMO ha sido aceptado por la comunidad internacional y el cambio de líder, Guebuza por Chissano, permite albergar ciertas esperanzas de cambio.

La necesidad de un mayor diálogo político entre los diversos actores y el gobierno y la creación de nuevos consensos sobre el proceso de democratización, así como una cierta recuperación de conceptos como el interés nacional, parecen claras. En cualquier caso, sin un cierto reparto del poder entre los partidos que cuenten con apoyo popular suficiente, el horizonte de la consolidación democrática será sombrío. Eso implica cambios en la cultura política del país y en la madurez de los partidos políticos.

Ineficacia de la labor gubernamental. Las políticas de redistribución no han dado resultados y otras medidas como el aumento de la recaudación fiscal, tampoco. Eso hace que la dependencia de la ayuda externa siga siendo enorme y que en las políticas públicas más importantes (educación, sanidad), sea casi total. Entre los elementos que han agravado esta situación de extrema debilidades del sector público se encuentran:

- Escasa capacidad técnica para elaborar políticas.
- Administración pública lenta e ineficiente
- Escasez de funcionarios preparados
- Baja formación del personal
- Bajas retribuciones, lo que puede llevar a corrupción
- Escasa descentralización de la maquinaria estatal

Esta ineficacia de la labor gubernamental es especialmente importante, en términos de resolución o agravamiento de los conflictos, en las labores de justicia, o sea de los *sistemas judiciales y de seguridad y policía*. La desconfianza de la población hacia el sistema judicial es enorme y los problemas y sufrimientos son muy grandes. La posible capitalización que RENAMO haga de estas debilidades e incompetencias del sistema gubernamental es un riesgo evidente.

La profundización de la reforma del sistema judicial con una definición de competencias entre éste y la policía son fundamentales si se quiere aumentar la confianza pública en el sistema de justicia. El juicio por el asesinato del periodista Carlos Cardoso[7] fue un elemento positivo, en la medida en que hubo transparencia e información pública, pero este caso no debería ser la excepción.

En el proceso de paz de Mozambique no han existido ni comisiones de la verdad, ni juicios a los perpetradores de atrocidades durante la guerra, ni sistemas de reparación generalizados hacia las víctimas, como tampoco otras medidas "clásicas" de reconciliación. Esto ha dejado una cierta sensación de impunidad.

[7] El asesinato del periodista Carlos Cardoso, que se encontraba investigando escándalos financieros y corrupción en el Banco Comercial de Mozambique y el Banco Austral en noviembre de 2000, causó un fuerte impacto en la sociedad mozambiqueña y en la credibilidad de su gobierno. La vista oral, a finales de 2002 (retransmitida en directo por la televisión) marcó un hito en la historia judicial del país y dejó clara la existencia de una red de corrupción en altas esferas del país que involucraba, incluso, al hijo del entonces Presidente Chissano.



Debilidad del sistema electoral. Como se dice irónicamente en ese país, las elecciones -que son la fiesta de la democracia- se han convertido en Mozambique en una fuente de inestabilidad social y política. Pese a contar con supervisión electoral internacional, prácticamente todas las consultas electorales se han saldado con acusaciones de fraude, incidentes y muertes.[8]

Debilidad del Parlamento. La fragilidad del Parlamento se debe a una falta de preparación de los diputados, a un gran enconamiento pero escasa utilidad de los debates y a una pobre imagen de legitimidad de cara a muchos sectores de la opinión pública.
Debilidad del sistema de partidos. La falta de rotación de líderes en los dos grandes partidos y la falta de "terceras vías" ha esclerosado la maquinaria de los partidos políticos.

Desencanto creciente de la población sobre el proceso político. Manifestado por la escasa participación en las elecciones, sobre todo en las municipales y, en general, por un bajo nivel de participación en la vida pública.

Debilidad de la sociedad civil articulada. También este sector es muy dependiente de la ayuda exterior y poco representativo de la sociedad que vive de espaldas y desconoce el trabajo de ONG y otros agentes sociales. Solo en algún caso las organizaciones de trabajadores o campesinos han logrado un cierto nivel de representatividad social[9].

3. Un consenso a favor de la paz

Tras muchas décadas de guerra, la población mozambiqueña está muy cansada y no parece haber, entre la gente del común, ningún interés en recomenzar una época de violencia. La paz, aunque no haya dado para muchos los beneficios esperados, es vista como un valor a mantener y consolidar tras los traumas generados por décadas de violencia. El apoyo genérico a la paz por parte de líderes tradicionales, grupos religiosos y la sociedad en general es unánime. Es problemático que las estrategias de sustento de la población sean muy ajenas a las políticas estatales y que eso puede prestarse a manipulaciones de los partidos políticos, pero no es algo generalizado. Ciertos discursos de la oposición en algunas épocas invocan este riesgo de violencia y lo presentan de modo amenazante, pero hasta el momento los indicadores de una posible degeneración violenta de los conflictos no muestran que un enfrentamiento de gran magnitud pueda tener lugar. Algo diferente es el aumento de pequeños conflictos locales que puedan desembocar en violencia.

Todos los análisis coinciden en que un enfrentamiento a gran escala – por ejemplo entre el norte y el sur tras unos resultados electorales que puedan "legitimar" una secesión – o una vuelta a un conflicto de menor intensidad con actividades de tipo guerrilla, no son previsibles. Pese a la existencia de numerosas armas en el país que no fueron entregadas en el proceso de desmovilización, o llegadas posteriormente, las capacidades militares externas al ejercito mozambiqueño son muy escasas, prácticamente nulas. Incidentes violentos a escala local pueden verse agravados por esta existencia de armas ligeras. El papel de la Fuerzas Armadas ha sido hasta ahora de gran estabilidad y nada hace suponer que pueda cambiar súbitamente.

Desde la perspectiva internacional, afortunadamente, no parece existir actualmente interés por parte de ningún país en apoyar una desestabilización interna en Mozambique. Por el contrario, la comunidad de donantes quiere mantener a Mozambique como "ejemplo a seguir" y está dispuesta a invertir para conseguirlo. Es un término muy duro,

[8] Sobre estos temas ver Sanusha, Naidu, "Mozambique: Prospects for a Lasting Peace?" *Working Paper* nº 5, Clingendael Institute for International Relations. The Netherlands, Noviembre de 2001.
[9] También este tema es objeto de polémicas y hay quienes defienden que las ONG mozambicanas son menos "dependientes" del exterior. Desde hace años existe el llamado G-20 que agrupa a algunas ONG del país y que es bastante representativo de la sociedad civil organizada.



pero durante las entrevistas realizadas en ese país, varias personas usaron el término "paz comprada" para referirse a este hecho. Por ello, aunque el apoyo internacional haya sido permanente desde la firma de la paz y aparentemente va a proseguir, es necesario preguntarse cuál sería el efecto de una disminución de este apoyo motivado, por ejemplo, por un aumento de la violencia tras unos resultados electorales confusos, un incremento de incidentes violentos en ciertas regiones o cuestiones similares que hicieran retraer el apoyo internacional.